

イギリスにおける 家族手当論の展開について

—— 家族手当法成立まで ——

渡 辺 千 寿 子

は じ め に

イギリスにおける家族手当制度実現運動は、つねに、最低賃金制確立闘争と結合してたたかわれてきた。その結果、1945年に、家族手当法（Family Allowances Act of 1945）の実現をみたのであるが、同じく1945年には賃金審議会法（Wages Councils Act）を制定して、最低賃金制度の全国規模の統合・再編成をはかっている。そこに至るまでには「賃金」と「家族手当」についての多くの論議がたたかわされてきたのである。イギリスにおける初期の家族手当論は、つねに賃金との関連においてなされてきたと言っても過言ではあるまい。

本来、賃金は、労働者本人及び家族の生活を保障するに足りるものでなければならぬはずであった。しかるに、産業革命の進展に伴う機械の発明、採用、改良は、未成育・不熟練な児童・婦人労働者の労働市場進出を可能にし、機械制生産における児童・婦人労働力の大量の需要は、労働力の価値分割をもたらした。労働市場における供給の相対的過剰のために、労働力の価値は価値以下に低下し、さらに、現象形態としての労働の価格は、この賃金の低下傾向を貫いていくので、不熟練労働者も、熟練を不用とされた従来の熟練労働者も、ますます低い賃金を受けることを余儀なくされることとなった。

こんにち、勤労者の大半を占める労働者は、賃金を生計の唯一の源泉としている。したがって、賃金によって、労働者本人とその家族の生活が支えられなければならないのが産業社会の基本である。ところが、資本主義の高度化にともなって、それは、かならずしも保障されがたくなってきている。賃金は労働の対価として、同一労働に同一賃金、を原則とするようになり、労働者の扶養家族の多少に関係なく決定されることとなる。そのため、扶養家族の多い労働者は、たとえ彼が就業中の現役労働者であっても、賃金でまかなう生活水準は、扶養家族の少ない労働者に比べて低くなり、その生活は苦しくなる。生活水準を低下させないために、子供を少なくともつ方策が講じられ、これが社会的に普及すれば出生率の低下を招くことになる。

資本主義社会以前の社会においては、多子はしばしば経済的資産であるとみられたのに対し、資本主義社会においては多子は経済的負担となり、子供の存在そのものが、一つの社会的

事故を形成することになるのである。

こうした社会経済的諸条件のもとにあって、社会保障としての家族手当制度は、歴史的必然性をもって成立したのである。それは、労働者が、その扶養家族の生活と養育のために必要としたものであったと同時に、国民の大半が賃金労働者化した資本主義諸国にとっても、資本制社会の恒久的な維持・発展のために必要な社会的措置であったといえよう。

イギリスにおける家族手当制度は、1945年6月15日の家族手当法の成立をもって実現をみた。周知の如く、この法律制定の直接的動因となったものは、ビヴァリッジ・プランであり、また、その基本的内容を設定したものは、復興省の社会保険制度白書（White Paper on Social Insurance）であった。しかし、イギリスにおける家族手当制度実現の運動は、ビヴァリッジにはじまるのではなく、1917年にエレナ・ラスボーン女史（Eleanor Rathbone）の提唱によって家族手当協会¹⁾（Family Endowment Society）が設立された時に、その運動史は始まったといえる。

イギリスの家族手当制度は、その実施において、他のヨーロッパ諸国に遅れをとったが、これに反して、家族手当制度の推進運動という点から見れば、他の国々には見られぬほど数多くの論議がなされ、活発な言論が展開されており、家族手当制度のあるべき姿についての様々な検討がなされてきたのである。しかも、イギリスにおける初期の家族手当論者は、常に理想的な制度の実施を主張し、他国にみられるような過渡的・試験的制度に対する妥協的態度を示さなかった。このことは、イギリスにおいて家族手当制度の実施が、他の国よりも遅れた一因ではあるが、また反面、それ故にこそ、この国においては家族手当についての正しい方向づけがなされてきたともいえよう。

イギリスは、最初から家族手当を国家扶助において実現することを決めた国である。この方式による家族手当制度の実現には、ニュージーランド（1926年）、オーストラリア（1941年）、カナダ（1944年）等の英連邦諸国に先を譲ったとはいえ、これらの諸国における国家的な家族手当制度の実施に、その理論的根拠を提供し、少なからざる影響を与えたものは、イギリスにおける家族手当についての活発な論議であったといえるであろう。

家族手当に関する多くの論客のなかでも、とりわけ、ラスボーンはイギリスにおける家族手当を論ずるに当たって忘れることの出来ぬ存在であり、また、女史の創設にかかる家族手当協会は、家族手当制度の実現に関して常に主動的役割を果たしてきた。ビヴァリッジは、家族手当について「イギリスにおける近年のあらゆる法律の中で、新しい概念の影響を受けて古い伝統を破壊した最大のものは、1945年の家族手当法によって代表される」と述べるとともに「この新しい概念を、保守的な伝統をもつ我が国が受け入れたことは、とりわけ一人の婦人——エレナ・ラスボーン女史——に負うところが大きい³⁾」として、彼の社会保障体系中の新機軸とされる家族手当制度の立案に際して、ラスボーンが彼に大きな影響を与えたことを示唆しているのである。

そこで、本稿においては、ビヴァリッジによって社会保障の前提条件の一つとして位置づけ

られるに至った家族手当について、ビヴァリッジ・プランにいたるまでの様々の家族手当論の展開について考察を試みてみたい。

1. 賃金と生計費

1917年に家族手当協会を創設し、イギリスにおける家族手当推進運動に指導的影響を与えたたとされるラスボーンは、「家族手当の問題を実際に政策に到らしめたものは、第一次世界大戦であり、この期間中に出征軍人の妻に対して支給された別居手当が、家族手当の作用に非常に良い実例を提供したのであるが、家族の社会的扶養に関する基本的な考え方は、第一次大戦を契機としてはじまったものではなく、遠く1795年に、小ピット (William Pitt, the younger) がウィットブレッドの最低賃金法案 (Whitbread's Minimum Wage Bill) の審議に際し、下院において彼の見解を表明したことに始まる³⁾」と述べている。(これは、一説には、1796年2月12日、救貧法改正案審議の際におけるものともいわれる)

小ピットは、サミュエル・ウィットブレッド (Samuel Whitbread) の最低賃金法案に対して、最低賃金は世帯ごとに異なる所要を考慮しないという理由で反対し、次のように述べている。

「労働貧民の家族構成は、それぞれ異なっている。従って、大家族を標準として最低賃金を決定するならば、社会の一部に怠惰を奨励するような結果を招きかねない。また、小家族を基準として最低賃金を決定するならば、本制度が救済対象とする人々がその恩恵に浴さないことになる。では、この欠点を補う如何なる救済方法が見出され得るであろうか？ このためには、多子家族には救済を受けることを、汚辱と輕蔑にみちた事柄としてではなく、当然の権利として、名誉として、受けとらせなければならない。これによって、多子を有するものは、呪詛のかわりに祝福を受けることができよう。⁴⁾」

小ピットは、労働者の家族構成は多様であり、その扶養すべき家族数は一定でないので、最低賃金をどの様に決定しようとも、結局は、労働者世帯の実情に即したものととはなり得ない。従って、家族を含めた生活の所要を賄うためには、実際の家族数に応じた賃金を考慮しなければならないこと、また、この賃金は、労働者の当然の権利として受けとるべき性質のものである、ということを提言しているものと思われる。

小ピットが、最低賃金を問題の完全な解決策ではないとしたことは、基本的には正しいといえるであろうし、また、小ピットのこの見解をもって、家族手当に関する先駆的な言論であるとラスボーンが主張したのも、一理あることと考えられよう。1795年にスピーナムランド・システム (Speenhamland System) として法制化された、賃金と生計費との差額を補助金として救貧税より補うという制度は、最低限以下の水準であったにしても、資本主義社会における労働力の再生産への要求に、このような形でこたえたところに、最低賃金制や家族手当制度の崩

芽形態としての意義を認めることはできよう。

しかし、結果的には、この制度がもたらしたものは、最低賃金を保障する意図とは反対の結果を招いたのだった。雇主は低賃金を支払っても、労働者が賃金補助にたよることができるので、更に低い賃金を支払おうとするであろう。また、補助額の絶対的増加は、補助をうける労働者の絶対的増加とかかわってくる。その結果、補助額は一人あたり少額となり、ついには、働く人々全体の生活を低めるのである。絶対水準以下の賃金の不足額を、家族の人員数とパンの価格に応じて、救貧税によって補うこの制度は、当時の社会不安をしずめるための飴として与えられたものであったが、最低賃金制実現に対する大衆的要求を、救貧法にすりかえたものであったともいえよう。したがって、この賃金補助政策は、人道的配慮から生じたものではなく、一方では、経済的必然性が要請したものであり、そうしなければ支配階級の機構が下から堀り崩されるという政治的必然性から生じたものであったと考えられる。そして、この制度は、結果として賃金の引き下げに役立ち、労働者の基本的要求である最低賃金制の実現を阻止し、資本の本源的蓄積を潤滑化する役目を担ったものとして理解すべきであろう。

さらに、この制度が、後の家族手当制度実現の動きに対して、大きな悪影響を及ぼしたことを忘れてはならないであろう。スピーナムランド制によせられた多くの批判は、十九世紀における高い出生率や人口過剰への憂慮とあいまって、賃金による以外の方法で、家族に生活の資金を与えようとする如何なる提案をも信用しないという強い伝統を生み出したのであった。それは、その後も相当長期間にわたって、家庭の児童養育のための経済的負担を国家が分担することを回避し、児童及びその家族への直接的援助を与える方策の実施を引き延ばすための有力な論拠を提供してきたのである。

2. 家庭の貧困と児童

労働者階級の家族扶養の問題が、再び社会的に採り上げられはじめたのは、チャールズ・ブース (Charles Booth, 1840~1916) をはじめとする社会学者たちによる一連の社会調査においてであった。イギリスの貧困調査の主なものとして、1886~8年のブースの第一回ロンドン調査、1899年のロウントリーの第一回ヨーク調査、1912~13年と1923~24年のボウレーの五都市調査、1928年のスミスの第二回ロンドン調査、1929年のリバプール大学のマーシサイド調査、1936年のロウントリーの第二回ヨーク調査などがあるが、これらの調査は、賃金労働者階級の生活の実態を明らかにし、いかに多くの人々が貧困のなかで生活しているかを暴露したのであった。

家族手当の主張者としても先駆者であったロウントリー (Benjamin Seebohm Rowntree, 1871~1954) は、ヨーク市における第一回調査において、児童の状態との関連でその対策の必要性を主張している。すなわち、彼は、多くの労働者の家庭は、その子供が完全に両親の収入に依存している期間中は、どうしても、貧困状態から抜け出ることができないこと、そしてその貧

困期間が児童の生活の最初の十年ないしはそれ以上の期間つづくことに対して憂慮を示し、「この貧困期間には、必然的に、栄養不良、汚い衣服、多数家族の雑居などが伴ない、これが、心身ともに健全な発育過程をもたなければならない子供の最初の十年又はそれ以上の年月つづくということは、かれらの将来に、かならず大きな悪影響を及ぼすものであることを忘れてはならない⁵⁾」と述べている。しかも、貧困生活者中に占める子供の割合が非常に大きいことを指摘し(表①)、貧困が子供の出生、発育、成長にいかん悪影響を及ぼしているかを、次のように述べている。

表① 「貧困生活者」の各年令別人口とヨーク全市総人口における各年令別人口の比較

年 令 区 分	総 人 口 (A)	うち貧困生活者(B)	$\frac{B}{A}$ (%)
1 才 未 満	1,875	625	33.33
1 ～ 5 才 未 満	7,185	2,293	31.91
5 ～ 15 才 未 満	16,571	6,228	37.58
15 ～ 65 才 未 満	46,633	11,009	23.60
65 才 以 上	3,548	759	21.39
計	75,812	20,914	—

資料：B. S. Rowntree; *Poverty*, 1899. なお、本表は長沼訳『貧乏研究』p.408 より転載したものである。

「われわれは、子供が三、四人もある労働者が、健康でよき労働者としての地位を保っている実例のたくさんあることを知っている。が、その「見えない」結果を探索すれば、かれに十分な食事を与えるためには、妻と子供が常にかれらの食事を切り詰めている、という事実には達着するのである。妻は、かの女が支配し得るすべての経済力は、あけて主人の賃金に依存していることを知っているのである。

われわれは、夫が酒場で酒代を支払っていることは、すぐにもわかる。しかし、その反面、子供が夕食ぬきで、ベッドにはいることはなかなかわからないのである。こういう貧乏の結果を、われわれは十分に認識しなければならない。たとえば、貧乏人の間における高い死亡率、幼児のおそるべき死亡率、発育不全、知能程度の低劣等は、われわれがよほど周到細心の調査を行わなければ「見えない」貧乏の結果である。これらの結果が、いかに貧乏人に、そしてひいては国民全般に、おそるべき悪影響を与えているかは、ここに説明するまでもあるまい。」⁶⁾

更に、ロウントリーは、『労働に於ける人間的必要』(The Human Needs of Labour, 1918)の中で、成人男子賃金労働者の33%は、結婚生活の一時期には、4人以上の扶養児童をかかえており、最低賃金を決定するのに3人の児童のみを考慮に入れるとすれば、そういった最低賃金を受けとっている労働者の児童の62%は、様々な時期に窮乏状態に陥るであろうし、54%は五年又はそれ以上の期間、そうした窮乏状態にとどまるであろうということを示している。しか

し、実際の家族数に応じて、賃金に差額を付することは実行困難であり、また強いて実行すれば、雇主は、多数家族を有する労働者を忌避するであろうと思われるので、基本賃金の算定にあたっては、標準家族説をとることとし、この費用は事業主負担とし、「子供数が3人を超える場合には、3人をこえる各子の生活の必要に対しては、その母親に、国家から手当を支給すべきである。」⁷⁾と提案したのであった。つまり、彼は、標準——5人——家族に対する最低賃金制の確立と、標準規模以上の家族に対しては、国家負担による手当制度の実施を提唱したのである。

以上のようなロウントリの主張は、貧困の諸条件の解決策として、また、児童福祉の観点からも、家族手当の必要性に一つの論拠を与えたものであり、彼の調査結果の示すところは、多くの有識者に影響を与え、ラスボーンやビヴァリッジの家族手当論にも採り上げられ、イギリスにおける家族手当制度確立のひとつの契機にすえられたのである。

3. ラスボーンの家族手当論

ラスボーンは、1917年に、家族手当協会を設立し、婦人運動の立場から、家族手当に関する組織的運動を展開していたが、その著『家族手当論』⁸⁾ (Family Allowances, 1949)において、家族手当を主張する強力な論拠を提出している。女史は、標準家族を基準とした画一的な生活賃金は、様々な家族規模をもつ労働者の生活の実情に即していないこと、また、現実には、その賃金さえも実現されていないことを指摘し、多くの異なる所要をもつ労働者世帯が、適正な生活水準を保持するには、如何なる方策が考えられるかについて、様々な観点から検討を加えている。

先ず、女史は、標準家族の所要にもとづく生活賃金が、いかに実情に合致していないかということを、ボーレイ博士の『生計と貧困』 (Livelihood and Poverty, by A. L. Bowley and A. R. Burnett-Hurst, 1915) に示されている資料をもとにして、次のように指摘したのである。

イングランドにおける成人男子労働者のうち、27%は独身男性又は扶養児童のいない鰥夫であり、24.7%は児童がいないか又は14才未満の扶養児童のいない既婚夫婦であり、16.6%は扶養児童1人、13%は扶養児童2人、8.8%は扶養児童3人、9.9%は扶養児童4人以上(その内訳は、扶養児童4人が5.5%, 5人が2.8%, 6人が1.1%, 7人が0.4%, 8~9人が0.1%)である。しかし、この数字には、賃金所得者が1人以上いる(つまり、妻又は14才以上の児童が働いている)世帯を含んでいるので、夫と無収入の妻及び3人の扶養児童から成る世帯の比率はもっと少なくなる。ボーレイ博士は、上記の5人(夫、無収入の妻と3人の扶養児童)から成る世帯は、熟練労働者グループでは1000世帯につき56世帯、不熟練労働者グループでは1000世帯につき52世帯見受けられるにすぎないと述べている。⁹⁾

ラスボーンの指摘するところによれば、補助的な賃金所得者がいるという可能性を考慮に入れないで、上述のことから推測するならば、5人家族の所要にもとづく「生活賃金」が妥当であるのは、11世帯のうち約1世帯だけなのである。しかし、より一層重大なことは、この調査

によると、3人を超える扶養児童をかかえている世帯は、わずか9.9%にすぎないが、これらの世帯に含まれる児童の割合は、実際には、イングランドにおける全児童数の約40%を占めているということであろう。

次に、ラスボーンは、5人家族の所要にもとづく生活賃金が、どれだけ多くの費用を必要とするか、また、それにもかかわらず如何に多くの大家族の児童に対して何ら十分な措置をなすことなく放置するかを、数字をあげて説明している。

イギリスにおける成人男子賃金労働者数は、1921年現在、約836万人、賃金労働者の妻の数は約530万人、その子供たちの数は約950万ないし1000万人である。5人家族の生活賃金を基礎として、あらゆる成人男子労働者に賃金を支払うということは、836万人の成人男子と、836万人の妻と、2508万人の子供たちに生活の資金を与えるということを意味する。つまり、300万人の實在しない妻と、3人以下の児童しか持たない世帯では1600万人をこえる實在しない児童に対して、支給がなされることになる。しかるに、一方、3人をこえる児童を有する世帯では、全部で125万人をこえる第4子以降の児童に対しては、依然として何らの支給もなされないことになる。……950万人或いは1000万人の児童のうち、500万人(54%)以上が、出生と学校卒業までの期間の或る時期に、五年又はそれ以上の期間、満足の食物や衣服を供与されないことになる。¹⁰⁾

ここで、断っておかなければならないのは、ラスボーンは生活賃金の原則に反対する論拠として、これらの数字を挙げたのではなく、いわゆる「標準家族」のニードにもとづく生活賃金に反対の論拠を提出しているのであり、いかなる賃金制度も、様々な家族の規模に合致しない限りは、不経済であるか社会的に害をもたらすことは避けがたい、ということを指摘しているのであるということである。

更に、ラスボーンは、標準家族の最低生活の必要を賄うに足る賃金が、実際に労働者の最低限度として、産業において実現されているかどうかを考察している。ロウントリーは『貧困—地方都市生活の研究』(Poverty, A Study of Town Life, 1899)において、大人2人と子供3人のいわゆる標準家族の最低生活費を、週額21シリング8ペンス(表②)と算定しており、同

表② 大人二人、子供三人の家族の週最低生活費(1899年)

食 家 衣 燃 そ の 他	費 賃 費 費 他	大人2人(1人当り3シリング) 子供3人(1人当り2シリング3ペンス)	6シリング	0ペンス
			6	9
衣 服 費	費	大人2人(1人当り6ペンス) 子供3人(1人当り5ペンス)	4	0
			1	0
燃 料 費	費	(1人当り2ペンス)	1	3
			1	10
計			0	10
			21シリング	8ペンス

資料：B. S. Rowntree ; Poverty, 1899.

なお、本表は長沼訳『貧乏研究』p.147より転載したものである。

表③ 連合王国において筋肉労働に従事する成人男子賃金労働者の概算所得（1912年）

階 級	総 数	週 平 均 所 得 (諸手当を含む)	週平均賃金総額	年間賃金総額 (但し、操業短縮、疾病、 非自発的休暇、失業の五 週間を差し引いてある)
15 シリング 未 満	人 320,000 = 4 %	シリング ペンス (およそ)13 0	100万ポンド 0.21	100万ポンド 10
シリング シリング 15 以上 20 未 満	640,000 = 8 %	(およそ)18 0	0.58	27
20 “ 25 “	1,600,000 = 20 %	22 6	1.80	85
25 “ 30 “	1,680,000 = 21 %	27 6	2.31	109
30 “ 35 “	1,680,000 = 21 %	32 6	2.73	128
35 “ 40 “	1,040,000 = 13 %	37 6	1.95	92
40 “ 45 “	560,000 = 7 %	42 6	1.20	56 $\frac{1}{2}$
45 シリング 以上	480,000 = 6 %	50 0	1.20	56 $\frac{1}{2}$
計	8,000,000 = 100 %	30 0	12.0	564

資料：“New Statesman”, May 10, 1913.

なお、本表は E. Rathbone ; Family Allowances, 1949, p.20より作成した。

じ著者が『労働における人間的必要』（この本は1918年の出版であるが、数字は第一次大戦前のものにもとづいている）においては、5人家族についての必要最低生活費を35シリング3ペンスと算定しているのであるが、この二つの数字を、表③の戦前の実際の賃金水準と比較してみると、筋肉労働に従事する成人男子労働者のうち、32%は完全に就労しているときでも25シリング未満の所得しかなく、74%は35シリング未満の所得しか得ていないということがわかる。このことから、標準家族の生活を賄うに足るものを、成人男子の最低賃金として与えるという理想は、実現されていないことが推測されよう。

しかしながら、より一層重要な問題は、これらの賃金が、実在する家庭のニーズをどの程度みたしていたかということであろう。ヨーク市におけるロウントリーの調査によれば、第一次貧困のなかで生活している世帯は、賃金労働者階級の15.46%、ヨーク市の全人口の9.91%になる。また、ボーレイ博士の調査によるノーザンプトン市、ワーリングトン市、スタンレー市、リーディング市では、その割合はかなり多様であったが、四市を一つの市としてみなすと、労働者階級人口の16%、及び、労働者の子供たちの27%、労働者階級世帯の13.5%が、第一次貧困のなかで生活していると推定される。

ロウントリーの21シリング8ペンスという水準は、最低生存水準であり、彼自身も述べているように、救貧院に収容されている被救恤者に支給される食事よりもっと切り詰めた食事の費用を基準とし、かつ、単に肉体的能率のみを保持するために、絶対的に要求される費用以外のものは、全然、これを無視しているものであるので、もう少し人間らしい生活を維持し得る水準が採用されている場合には、貧困線以下に分類される割合は、もっと増加するであろう。

ラスボーンは、貧困の原因について検討を試みた結果、ロウントリーやボーレイが第一次貧

困の最大原因として「低賃金」や「大家族」について——あたかも低いことや大きいことに、何らかの絶対的な基準があるかの如くに——述べることによって、真実を覆い隠してしまっていると主張し、その根拠として、次の表を挙げている。

表④

貧 困 の 直 接 的 原 因	影 響 を 受 け た 世 帯 の 比 率	
	ボウレー博士の四都市を 合わせた比率	ヨーク市における比率
主たる賃金所得者の失業	2 %	3 %
主たる賃金所得者の不規則労働	2	3
主たる賃金所得者の疾病又は老令	11	10
主たる賃金所得者の死亡	14	27
主たる賃金労働者は規則的労働に従事しているが、その賃金をもってしては、実際に家族を扶養するに足りないもの	71 (児童3人以下26%, 児童4人以上45%)	57 (児童4人以下26%, 児童5人以上45%)

資料 : Poverty, Chap. V ; Livelihood and Poverty, pp. 47and 173.

なお、本表は Family Allowances, 1949, p.22 より作成した。

この表によって、ロウントリーやボウレーによって見出された貧困の直接的原因とは、「第一次貧困」のなかで生活していること、即ち、ロウントリーの『貧困』の中に述べられている低い水準さえも維持するに足りない所得で生活していることであるとラスボーンは主張し、彼らの貧困の最大の原因は、個々の世帯の生活の必要をみたすべき賃金が充分ではないこと、つまり、賃金が、現実に賃金所得者に依存している様々な世帯のニードを考慮して決定されているのではないことにあるとしている。

以上の考察によって、ラスボーンは、①標準家族を基準とした画一的な生活賃金は、個々の労働者世帯の実情に即さず、子供が四人以上いる世帯では最低生活を維持することができないということ、また、現実には、過大な計算となるので、その実現は不可能に近いこと、②さりとて、個々の家族規模にあわせた賃金制度を設けることは実現不可能であること、③しかし、現状においては、扶養家族の有無及び多少によって、生活状態は極めて不均衡であり、多子家族は独身者等に比して過重な生活難に直面していること、を考察し、その救済策として、賃金については「同一労働同一賃金」の原則を適用するとともに、最低生活を適切に確保するために、社会保障による家族手当制度を採用して、児童に対して手当を支給することにより、多数家族の生活難に対処するのが賢明であると考えたのである。

ここで特に付記しておく必要があると思われるのは、ラスボーンは、家族手当を婦人の地位向上との関連で考えていたということである。女史は、同一労働の場合においても男女間に賃金差別のある一つの理由は、一般的に、成人男子が一家の生計をまかなう扶養義務を負い、成人女子は多くの場合は自分一人の生計費をまかなうか、ないしは家計補助程度のものであると考えられていたためであり、家族扶養の点に関しては手当を支給することにより、男女間の賃

金に対する「同一労働同一賃金」の原則の適用が可能になると主張したのである。賃金は労働に対して支払われるもので、扶養義務の有無や大小に応じて割り出されるものでは決していない。このことは、同じ成人男子において、扶養の大小に関係なく、賃金が決定されていることから明らかであろう。とすると、こういう扶養義務をもち出すことは、男女の賃金差別を合理化しようとする立場以外には考えられない。従って、賃金についての男女差別をなくし、最低生活の確保と「同一労働同一賃金」の原則の調和をはかり易くするために、社会保障による家族手当を設定すべきであるとするのが女史の見解である。

また、ラスボーンは、家族手当を妻に対して支給すべきであると主張している。これは児童の養育という妻の仕事に対する、夫の賃金とは独立した、経済的報酬であるという立場をとったものである。すなわち、家庭における育児という妻の仕事に対して、一つの労働としての価値づけを与え、それに対する独立の報酬を、家族手当として与えるべきであると考えたのである。女史は、家族手当制度が児童の福祉の増進、ならびに賃金の公正な配分に資するとともに、妻及び母親の立場を堅固なものとし、婦人の地位向上に役立つということを主張したといえよう。

なお、女史の創設による家族手当協会は、1918年に『同一賃金と家族』(Equal Pay and the Family)を発行し、その中で次のような骨子の家族手当制度を提唱している。

- 1, 全国的制度であること
- 2, 全額国庫負担とすること
- 3, 手当は妻に対して支給すること
- 4, 手当受給者は妻及び子供とすること
- 5, 受給資格に所得制限を設けないこと

この提案は、家族手当を全額国庫負担による全国的制度とすることによって、児童扶養の責任が社会全般にあることを確認したものであり、ラスボーン女史の所論及び実質的に彼女の指導する家族手当協会のこの提案は、イギリスにおける家族手当制度の実現運動史上において、偉大なる足跡を残したものとして、注目に値するものであろう。

4. 1930 年までの動き

1919年の「産業における女子に対する戦時内閣委員会」(War Cabinet Committee on Women in Industry)の調査の結果、シドニー・ウェッブ(Sidney Webb)によって作成された少数派報告は、「仮想的標準家族にもとづいた賃金で家族を扶養することは、労働者にとって不利であり、また、産業のプール制による家族手当制度は、財源を調達する上で様々な経済上の欠点があるので、子供基金(Children's Fund)は大蔵省によって調達される(すなわち租税による)のが望ましい」¹¹⁾と述べているが、これは労働党の主要なメンバーによって、国庫負担の手当制度がはじめて提唱されたものとして、注目すべきであろう。

1925年には、独立労働党 (Independent Labour Party) が家族手当制度に関する調査委員会を設け、ブレイルスフォード (H. N. Brailsford) やホブソン (J. A. Hobson) などを委員とする調査委員会は、翌1926年4月の独立労働党年次大会に、この調査報告書を提出した。この独立労働党案は、夫婦の生活費を基準とした最低賃金を確立し、その上に、家族手当制度を実施しようとするものであった。但し、この案においては、手当の受給資格に一定の所得制限を設けており、受給資格者を、健康保険の被保険者、即ち、年収250ポンド未満の者又はそれと同等の経済的地位にある者としている。

1926年に、ケンブリッジ大学のコーヘン教授 (J. L. Cohen) によって提案された家族手当案は、国家、使用者、労働者の三者負担方式による家族手当制度を主張しており、独立労働党案と同様、受給資格に所得制限を付している。

ところで、ビヴァリッジが家族手当を提案する最初のきっかけとなったものの一つに、1925～26年に、王立委員会によってなされた炭鉱業に関する調査報告 (the Report of the Royal Commission on the Coal Industry) がある。ハーバート・サミュエル卿 (Sir Herbert Samuel) を委員長とする炭鉱業給与委員会は、「質素な愉楽を許す生活水準を確保するために必要な費用を基準とした最低賃金は、論理上、当然、家族手当制度を伴わねばならない¹²⁾」と前提し、炭鉱民の福祉を増進し、その満足を得るために、採用され得る最も有益な方策の一つとして、賃金水準の如何にかかわりなく、児童手当制度 (a system of children's allowances) ——全産業或いは一地域毎に組織される単一の基金から支払われる——を採用することを勧告したのであった。これに対し炭鉱業連合会は、1926年に、委員会に対して「週の最低賃金が確立されることを条件として、家族手当の問題について考慮する用意がある。しかし、この手当に必要な財源は、累進課税制度によって調達されるべきであることを主張する¹³⁾」という見解を表明した。炭鉱業連合会が、租税を財源とする国家制度を主張したため、委員会の勧告と合致せず、結局この提案は1926年のゼネストの混乱の中で立ち消えとなり、それ以上の論議がたたかわれることもなく終ってしまった。が、これは1920年代における家族手当の動きのなかで、実行の段階に最も近づいた例として看過し得ないものであろう。

おわりに

イギリスの家族手当論は、初期においては、常に最低賃金制との関連において展開されてきたことは、見てきた通りである。イギリスの労働者は、従来から、生活賃金の原則に立つ最低賃金制の確立を主張して闘ってきたのであるが、成人男子の最低賃金をこの原則に立って算出しようとする場合には、扶養家族を何人にするかが問題になろう。したがって、家族手当論においても「賃金」と「家族規模」との関係が、当然、問題とされてきたのである。

家族手当を支給することにより、労働者の扶養家族の所要を全く無視した賃金を、合理化する考え方があるとすれば、それは、事実上、賃金補助となり、遠くはスピーナムランド・シス

テムに見られるが如き極端な低賃金政策に転落することになろう。また、イギリスの労働組合に見られる、標準家族に対する生活賃金の主張は、標準以上の家族を有する世帯の所要をみたすことにはならないであろう。平均人数の家族の所要にもとづいた最低賃金だけをもってしては、現実に全ての世帯が最低生活を維持することはできない。

ロウンツリーは、労働者の平均賃金では標準家族の最低生活を維持することができないので、標準家族の所要にもとづく最低賃金制を確立し、それ以上の大家族に対しては、国家から、賃金とは別の手当を支払うことを提案した。

ラスボーンは、より現実に即して、標準家族の所要をみたすに十分な最低賃金、あるいは基本賃金は、実際のところ、資本主義社会では実現は困難であることを認め、また、平均人数の家族の所要にもとづく最低賃金をもってしても、大家族は最低生活を維持し得ないので、これらの矛盾を解決するための方策として、賃金については同一労働同一賃金の原則に立った最低賃金制を確立し、その上で、扶養家族には社会保障制度としての家族手当を支給することにより、家族規模にかかわらず最低生活を確保することができると主張したのである。この場合、家族手当は第一子から支給され、児童の生活と教育を支えるに足りる額をもつものでなければならないのは当然である。

ロウンツリーやラスボーンによる家族手当制度案は、多子世帯に対する生活保障、賃金の社会的補完としての意味あいを持つものであると同時に、児童の教育、すなわち児童の成長のために必要な生活と教育の保障を、親の私的資力の不平等の前に委ねてしまうのではなく、社会がその一部を負担しようとするところに、その意義が認められよう。

こうした論議が、イギリスでは、早くも今世紀初頭から行われていたということは、きわめて興味深い事実である。家族手当制度の実施において立ち遅れたとはいえ、この国の家族手当論が、多くの国々における家族手当の採用に少なからざる影響を及ぼしたであろうことは疑う余地のないところである。また、これら先覚者の論議の多くが、何らかの形で、ビヴァリッジ・プランに影響を与え、かつ採り入れられたことであろうことも、論をまたないところである。実際に、それがどのような形で、1945年家族手当法として実現され、どのように展開し、いかに多くの課題を今後に残しているかについては、さらに稿を改めて論ずるつもりである。

註(1)「家族手当協会」について、長沼弘毅氏は、次のように述べている。「この協会は、もともと1917年に、エレナ・ラスボーン女史の提唱によって、男女七人の会員を以て、結成せられたクラブのようなものであって、家族手当支持論者の集まりであったが、その後、次第に、地歩を固めるに従い、委員会 (committee) 協議会 (council) と名称を改め、さらに、後年に至って「家族手当協会」(Family Endowment Society) と改称し、国内はもちろん、国際的にも、手当制度に関する主動団体としての存在を明確にするに至った。」長沼弘毅『各国家族手当制度論』(ダイヤモンド社) 1948, p.417.

(2) Eleanor Rathbone ; Family Allowances, 1949, p.270.

(3) Ibid., p.131. ラスボーンは、家族の社会的扶養という考え方について、1795年の小ピットの見解をもって、最初のものとしているが、これより早く、1792年に、トマス・ペイン (Thomas Paine, 1737~1809)

が、『人間の権利』(Rights of Man, 1791/2)の中で、「各貧困家庭に対して、税金の免除として、また救貧税の代わりに、14才未満の子供1人につき、年4ポンドの金を余剰の税金の中から支給する」ことを提案している。Thomas Paine, Rights of Man, 1791/2 (in Pelican Books, 1969), p.263. 西川正身訳『人間の権利』(岩波文庫), 1975, p.337. なお、ペインの見解の詳細については Rights of Man, pp.232~273 を参照のこと。

- (4) Selected Documents of English History, p.562 ; quoted in Family Allowances, p.131.
- (5) B. Seebohm Rowntree ; Poverty-A Study of Town Life, 長沼弘毅訳『貧乏研究』(ダイヤモンド社) 1959, p.142.
- (6) B. S. Rowntree ; Poverty. 長沼訳「前掲書」p.150.
- (7) E. Rathbone, op. cit., p.14.
- (8) “Family Allowances” は, “The Disinherited Family” (1924) の新版である。著者ラスボーンは1946年に死去しているが, ビヴァリッジ卿の Epilogue を付して, 1949年に出版された。
- (9) E. Rathbone, op. cit., p.13.
- (10) Ibid., p.15.
- (11) Report of the War Cabinet Committee on Women in Industry, 1917, p.307 ; quoted in Family Allowances, p.132.
- (12) E. Rathbone, op cit., p.255.
- (13) Ibid., p.256.